

Bruksela, 10 grudnia 2021 r.
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	9 grudnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 777 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 777 final.

Załącznik: COM(2021) 777 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2021 r.
COM(2021) 777 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o
nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści**

Nienawiść nie ma usprawiedliwienia i nikt nie powinien padać jej ofiarą.

Ursula von der Leyen, przewodnicząca Komisji Europejskiej
Orędzie o stanie Unii Europejskiej, wrzesień 2020 r.

1. Wprowadzenie

W orędziu o stanie Unii Europejskiej z 2020 r.¹ przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen podkreśliła, że postępy w walce z rasizmem i nienawiścią są kruche i że nadeszła chwila, by dokonać zmian i stworzyć Unię, która nie tylko potępia, ale i działa. Zapowiedziała, że Komisja proponuje „rozszerzenie wykazu przestępstw w UE o wszystkie formy przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści – czy to ze względu na rasę, religię, płeć czy orientację seksualną”.

Zwalczanie mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści stanowi część działań Komisji na rzecz promowania podstawowych wartości UE i zapewnienia przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”). Wszelkie formy i przejawy nienawiści i nietolerancji są niezgodne z wartościami poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, na których to wartościach opiera się UE. Te zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) wartości są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Zakazana jest bowiem wszelka forma dyskryminacji – czy to ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną – jak określono w art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Jednocześnie wolność wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa i musi być zdecydowanie chroniona. Ponadto, jak określono w art. 67 TFUE, UE musi stanowić przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych. Musi zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających je.

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści wpływają nie tylko na poszczególne ofiary i ich społeczności, powodując ich cierpienie i ograniczając ich podstawowe prawa i wolności, lecz także na ogół społeczeństwa. Nienawiść podważa fundamenty naszego społeczeństwa. Osłabia wzajemne zrozumienie i szacunek dla różnorodności, na której oparte są pluralistyczne i demokratyczne społeczeństwa.

W ostatnich dziesięcioleciach liczba incydentów nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści gwałtownie wzrosła w Europie². Nienawiść wchodzi do głównego nurtu³ i jest

¹ [Orędzie o stanie Unii 2020, list intencyjny](#), Bruksela, 16 września 2020 r.

² Zob. np. sprawozdania roczne ECRI za 2019 i 2020 r. dostępne pod adresem: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> i <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; badanie zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego pt. „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation](#)”

wymierzona w osoby i grupy osób mające lub postrzegane jako mające „wspólną cechę”, taką jak: rasa, pochodzenie etniczne, język, religia, narodowość, wiek, płeć, orientacja seksualna, tożsamość płciowa, ekspresja płciowa, cechy płciowe, lub jakąkolwiek inną podstawową cechę bądź kombinację takich cech. Cechy te są na ogół zauważalne dla innych, a tym samym łatwiejsze do namierzenia przez przestępców – dotyczą aspektu tożsamości danej osoby, który jest niezmienny lub ma zasadnicze znaczenie dla poczucia własnej tożsamości tej osoby, a jednocześnie jest oznaką tożsamości grupy⁴.

Na przestrzeni lat wzrost wykorzystania internetu i mediów społecznościowych przyczynił się również do nasilenia nawoływania do nienawiści w sieci. Szybkie rozpowszechnianie nawoływania do nienawiści za pomocą treści cyfrowych jest ułatwione efektem braku zahamowań w internecie, ponieważ domniemana anonimowość w sieci i poczucie bezkarności ograniczają zahamowania ludzi przed popełnianiem takich przestępstw. Jednocześnie emocje i podatności w coraz większym stopniu wykorzystuje się – w tym w debacie publicznej w celu osiągnięcia korzyści politycznych – do rozpowszechniania rasistowskich i ksenofobicznych oświadczeń i ataków, co w wielu przypadkach potęgują media społecznościowe⁵. Szerzenie się nienawiści wśród potencjalnie podatnych grup odbiorców można zaobserwować w szerokim spektrum brutalnego ekstremizmu – od dżihadystycznego po prawicowy i lewicowy⁶. Przyczyniło się to do polaryzacji społeczeństwa, a ta z kolei do coraz częstszego występowania nawoływania do nienawiści, w szczególności wobec grup zmarginalizowanych.

Kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego spowodowany pandemią COVID-19 nasilił poczucie braku bezpieczeństwa, a także poczucie izolacji i strachu, tworząc atmosferę, w której nawoływanie do nienawiści rozkwita. Sama pandemia była i jest wykorzystywana przez różne ekstremistyczne ruchy ideologiczne w celu atakowania konkretnych grup ludności (z różnych względów, w tym z powodu narodowości, religii, rasy, płci, orientacji seksualnej, koloru skóry, a nawet wieku), co prowadzi również do przestępstw z nienawiści⁷.

Komisja ma na celu rozszerzenie unijnego wykazu dziedzin przestępczości o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści. W UE nie ma miejsca na nienawiść. Nienawiść należy zwalczać za pomocą wszystkich dostępnych środków, w tym w drodze prawa karnego.

2. Kontekst inicjatywy

[approaches](#)” [„Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści w UE oraz ocena podejść regulacyjnych do treści w internecie”], lipiec 2020 r.

³ Zob. [przedmowa](#) sekretarza generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych António Guterresa do Strategii i planu działania Narodów Zjednoczonych w sprawie mowy nienawiści, maj 2019 r.

⁴ ODIHR OBWE, [„Hate Crime Laws, A Practical Guide”](#) [„Prawo dotyczące przestępstw z nienawiści – przewodnik praktyczny”].

⁵ Zob. [wyniki](#) konsultacji zorganizowanych przez Centrum Dialogu Międzyreligijnego i Europejską Radę Przywódców Religijnych/Religii na rzecz Pokoju w Europie, 20 kwietnia 2021 r.; art. 19 [„Responding to »hate speech«: Comparative overview of six EU countries”](#) [„Reagowanie na »nawoływanie do nienawiści«: przegląd porównawczy sześciu państw UE”], 2018 r.

⁶ [Sprawozdanie Europejskiej Rady ds. Praw i Wolności o sytuacji i tendencjach w dziedzinie terroryzmu w Unii Europejskiej z 2021 r.](#)

⁷ Organizacja Narodów Zjednoczonych, [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#) [Wytyczne dotyczące przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści związanemu z COVID-19 i zwalczania go], 11 maja 2020 r.

Art. 83 ust. 1 TFUE określa wyczerpujący wykaz dziedzin przestępczości⁸, w których Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar, mające zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE. Stanowi on również, że w zależności od **rozwoju przestępczości** Rada może przyjąć decyzję określającą **inne dziedziny szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym**, wynikające z **rodzaju lub skutków** tych przestępstw lub ze **szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania**.

Przyjęcie takiej decyzji przez Radę byłoby pierwszym krokiem w kierunku stworzenia podstawy prawnej niezbędnej do przyjęcia – jako drugi krok – wspólnych ram prawnych służących zwalczaniu nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w całej UE. Takie przyszłe przepisy uzupełniałyby obecne prawo UE, które zawiera wymóg kryminalizacji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną (zob. sekcja 2.2), i obejmowałyby inne szczególne przyczyny.

Na potrzeby niniejszej inicjatywy przeprowadzono solidne prace przygotowawcze, w tym badanie zewnętrzne⁹ oraz szeroko zakrojone konsultacje Komisji, a także wykorzystano liczne dostępne sprawozdania i badania.

2.1. Kontekst instytucjonalny

Komisja przedstawia niniejszą inicjatywę na podstawie art. 17 ust. 1 TUE¹⁰ i zgodnie z dwuetapową procedurą przewidzianą w art. 83 ust. 1 TFUE:

Pierwszym krokiem jest jednomyślne przyjęcie przez Radę, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, decyzji uznającej nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści za kolejną dziedzinę przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE. Taka decyzja będzie skutkowała rozszerzeniem wykazu dziedzin przestępczości wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści jako przestępstwa UE. Zapewni to zatem podstawę prawną umożliwiającą Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ustanowienie – w drodze dyrektyw – norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw i kar w tej dziedzinie przestępczości.

W ramach drugiego kroku Komisja może zaproponować przyjęcie dyrektyw ustanawiających normy minimalne odnoszące się do definicji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz kar za nie, które to dyrektywy Parlament Europejski i Rada przyjmują zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

⁸ Wykaz ten obejmuje następujące dziedziny przestępczości: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerową i przestępczość zorganizowaną.

⁹ Badanie uzupełniające inicjatywę Komisji mającą na celu rozszerzenie wykazu przestępstw UE zawartego w art. 83 ust. 1 TFUE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści (badanie uzupełniające).

W badaniu uzupełniającym przedstawiono szczegółowe zestawienie ram prawnych wszystkich państw członkowskich w zakresie zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści. Przeanalizowano i podsumowano w nim również informacje, dane i opinie zebrane podczas konsultacji Komisji.

¹⁰ Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE: „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy”.

Niniejsza inicjatywa dotyczy etapu pierwszego i pozostaje bez uszczerbku dla działań, które mogą zostać podjęte na etapie drugim. Nie ogranicza ani nie przewiduje zakresu i treści prawa wtórnego, które ma następnie zostać zaproponowane. Podobnie wyżej wspomniane przyjęcie dyrektyw wpływa na podstawowe wolności chronione Kartą, w szczególności na wolność wypowiedzi, w tym wolność prasy i mediów.

Po przyjęciu decyzji Rady Komisja skorzysta ze swojego prawa inicjatywy zgodnie z wymogami lepszego stanowienia prawa. Komisja przeprowadzi ocenę skutków, aby dokładnie przeanalizować poszczególne warianty określania przestępstw i kar oraz skutki tych wariantów dla praw podstawowych, w szczególności wolności wypowiedzi i wolności prasy i mediów, które są silnymi fundamentami demokratycznego społeczeństwa¹¹.

Aby precyzyjnie określić zakres i treść przepisów, które można byłoby zaproponować, Komisja zwróci szczególną uwagę na rozwój sytuacji w zakresie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w świetle najnowszych danych i tendencji. Taka uważna ocena zmian i tendencji społecznych będzie szczególnie istotna przy określaniu elementów składowych przyszłych przestępstw. Będzie to obejmować określenie konkretnych form nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, które mają być kryminalizowane, przez odniesienie do objętych ochroną cech osób i grup, w które zachowania te są wymierzone.

Podczas przygotowywania takiego prawa wtórnego Komisja przeprowadzi konsultacje z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim, w tym w sprawie specyfiki krajowych ram prawnych dotyczących prawa karnego i praw podstawowych. Komisja przeprowadzi również szeroko zakrojone konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami przy ścisłym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego.

2.2. Walka z nawoływaniem do nienawiści i przestępstwami z nienawiści jako priorytet UE

Na szczycie UE istnieją już ramy zdecydowanej wspólnej reakcji na nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym – stanowi je **decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych** („decyzja ramowa”)¹². Decyzja ramowa ma na celu zapewnienie, by poważne przejawy rasizmu i ksenofobii podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym w całej UE. Zobowiązuje państwa członkowskie do kryminalizacji nawoływania do nienawiści, tj. publicznego nawoływania do przemocy lub nienawiści ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną¹³. Nakłada ona również na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, w odniesieniu do przestępstw innych niż nawoływanie do nienawiści, aby takie pobudki rasistowskie i ksenofobiczne były uznawane za okoliczność obciążającą lub aby mogły być uwzględniane przy wymiarze kary.

Komisja wspiera starania państw członkowskich ukierunkowane na skuteczne wdrożenie decyzji ramowej za pośrednictwem prac **Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania**

¹¹ Zob. art. 52 [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej](#).

¹² Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

¹³ Zob. art. 1 decyzji ramowej.

Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji¹⁴ w celu opracowania szkoleń dla organów ścigania oraz budowania ich zdolności, skuteczniejszego rejestrowania przestępstw z nienawiści i gromadzenia danych, jak również w celu zachęcania ofiar do zgłaszania przestępstw z nienawiści.

Inicjatywa ta jest częścią szerszego zestawu działań UE mających na celu zwalczanie nielegalnego nawoływania do nienawiści oraz ideologii opartych na brutalnym ekstremizmie i terroryzmu w internecie; do zestawu tego należą **unijny kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie**¹⁵, **rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym**¹⁶ oraz **Forum UE ds. Internetu**¹⁷.

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych¹⁸ nakłada na państwa członkowskie wymóg zapewnienia, aby platformy udostępniania wideo podejmowały skuteczne działania nie tylko przeciwko rozpowszechnianiu treści naruszających decyzję ramową, ale także przeciwko nawoływaniu do nienawiści z wszelkich pobudek, o których mowa w art. 21 Karty. Ponadto wniosek Komisji dotyczący **aktu o usługach cyfrowych**¹⁹ obejmuje kompleksową reformę mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa użytkowników w internecie dzięki wprowadzeniu obowiązku zwalczania nielegalnych treści i ryzyka systemowego. Ponadto celem europejskiej strategii na rzecz lepszego internetu dla dzieci²⁰, która zostanie zaktualizowana w 2022 r., będzie ochrona dzieci przed zagrożeniami w internecie, w tym przed cyberprzemocą i nawoływaniem do nienawiści.

Inicjatywa ta będzie wspierać realizację **unijnego planu działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025**²¹ oraz **Strategii UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego**²². Inicjatywa ta będzie również uzupełnieniem niedawnych inicjatyw mających na celu promowanie równości i poszanowania różnorodności, takich jak **strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025**²³. Te niedawne inicjatywy uwypukliły

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_pl

¹⁶ Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 79.

¹⁷ **Forum UE ds. Internetu** to kierowana przez Komisję dobrowolna inicjatywa mająca na celu współpracę z branżą technologiczną i innymi właściwymi zainteresowanymi stronami w celu zwalczania treści o charakterze brutalnie ekstremistycznym w internecie.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69).

¹⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#)

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025”, [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego na lata 2021–2030”, [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025” z 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). W strategii wskazano potrzebę kryminalizacji nawoływania do nienawiści

potrzebę zapewnienia zdecydowanej reakcji na szczeblu UE w ramach prawa karnego na nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści **z powodów innych niż rasizm i ksenofobia**, w szczególności ze względu na płeć, orientację seksualną, wiek i niepełnosprawność²⁴.

W **strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025**²⁵ określono działania mające na celu zwalczanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt ze względu na płeć, w tym potrzebę kryminalizacji na szczeblu UE konkretnych form przemocy ze względu na płeć. Inicjatywa ta będzie uzupełnieniem przyszłego wniosku dotyczącego **dyrektywy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej**. Chociaż nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści cechują się leżącą u ich podłoża nienawiścią wobec grupy osób, w tym istotnymi uprzedzeniami ze względu na płeć i nienawiścią wobec kobiet, przyszła dyrektywa posłuży kryminalizacji – w ramach kompetencji UE – tych konkretnych form przemocy, które niekoniecznie wiążą się z elementem nienawiści, a w szczególności nienawiści wobec danej osoby jako części grupy osób. W związku z tym niniejsza inicjatywa dotycząca rozszerzenia wykazu przestępstw UE służy utworzeniu dodatkowej podstawy prawnej do przeciwdziałania tym konkretnym formom poważnej przemocy wobec kobiet i dziewcząt, które można również zdefiniować jako mizoginiczne nawoływanie do nienawiści lub mizoginiczne przestępstwa z nienawiści z obiektywnie możliwym do zidentyfikowania motywem, jakim są uprzedzenia ze względu na płeć.

Inicjatywa ta będzie również uzupełnieniem **strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030**²⁶, **strategii na rzecz praw ofiar na lata 2020–2025**²⁷ oraz **dyrektywy o prawach ofiar**²⁸. Zostanie również dostosowana do konkluzji Rady z marca 2021 r. w sprawie uwzględniania w politykach publicznych problematyki starzenia się²⁹, w których to konkluzjach przypomniano, że dyskryminacja ze względu na wiek jest zjawiskiem często występującym, a przemoc wobec osób starszych to narastający problem.

We wrześniu 2021 r. Parlament Europejski przyjął też rezolucję ustawodawczą, w której wezwał Komisję do przedłożenia wniosku ustawodawczego mającego na celu włączenie do art. 83 ust. 1 TFUE przemocy ze względu na płeć jako nowej dziedziny przestępczości³⁰. Niniejsza inicjatywa wraz z przyszłym wnioskiem ustawodawczym dotyczącym zwalczania

i przestępstw z nienawiści wobec osób LGBTIQ – lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, niebinarnych, interseksualnych i queer.

²⁴ Te cechy objęte ochroną należą do względów określonych w art. 19 ust. 1 TFUE, w którym mowa jest o środkach niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji „ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” z 5.03.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 z 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)”, [COM\(2020\) 258 final](#), 24.06.2020.

²⁸ Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12 marca 2021 r.](#)

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 225 TFUE z dnia 16 września 2021 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wśród wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE (2021/2035(INL)).

przemocy wobec kobiet i przemocy domowej ma stanowić odpowiedź na to wezwanie Parlamentu Europejskiego.

3. Potrzeba rozszerzenia wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści

Zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE Rada może – w zależności od **rozwoju przestępczości** – określić dodatkowe dziedziny przestępczości, pod warunkiem że spełniają one konkretne kryteria. Nowa dziedzina musi w szczególności stanowić dziedzinę **szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym**, wynikającym z **rodzaju lub skutków** tych przestępstw lub ze **szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania**.

W poniższych sekcjach przedstawiono sporządzoną przez Komisję ocenę nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w świetle kryteriów określonych w art. 83 ust. 1 TFUE.

3.1. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści jako dziedzina przestępczości

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści są powszechnie uznawane na szczeblu międzynarodowym za dziedzinę przestępczości³¹.

Już w zaleceniu z 1997 r.³² Rada Europy uznała mowę nienawiści za podburzanie do nienawiści wobec osób lub grup określonych pewnymi cechami objętymi ochroną³³. W 2015 r. w zaleceniu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) Rady Europy zdefiniowano mowę nienawiści jako: „popieranie lub promowanie w jakiegokolwiek formie oczerniania lub szkalowania osoby lub grupy osób lub nienawiści do takiej osoby lub grupy osób bądź podżeganie do tego, a także wszelkie molestowanie, znieważanie, negatywną stereotypizację, stygmatyzację lub groźby wobec takiej osoby lub grupy osób oraz uzasadnianie wszystkich tych wspomnianych rodzajów wypowiedzi względami związanymi z rasą, kolorem skóry, pochodzeniem lub przynależnością narodową lub etniczną, wiekiem, niepełnosprawnością, językiem, religią lub przekonaniami, płcią, tożsamością płciową, orientacją seksualną i innymi cechami osobistymi lub statusem osobistym”³⁴. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie („OBWE”) określa

³¹ Na przykład w grudniu 2015 r. [Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji \(ECRI\) przy Radzie Europy wydała zalecenie nr 15 dotyczące ogólnej polityki w sprawie zwalczania mowy nienawiści](#), w maju 2019 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła strategię i plan działania na podstawie art. 20 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, a Rada Ministerialna Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie („OBWE”), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka („ODIHR”), przyjęła decyzję nr 9/09 z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści, MC(17), Dz.U. nr 2, pkt 8 porządku obrad.

³² Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (97) 20 dla państw członkowskich w sprawie „mowy nienawiści”.

³³ W zaleceniu stwierdzono, że termin „mowa nienawiści” należy rozumieć jako „obejmujący wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, wzniecają, promują lub usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści opartej na nietolerancji, w tym: nietolerancję wyrażoną przez agresywny nacjonalizm, etnocentryzm, dyskryminację oraz wrogość wobec mniejszości, imigrantów i osób o pochodzeniu imigranckim”.

³⁴ Zalecenie nr 15 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie zwalczania mowy nienawiści, s. 3.

przestępstwa z nienawiści jako „przestępstwa popełnione z powodu uprzedzeń w stosunku do określonej grupy społecznej”³⁵.

Chociaż prawo UE nie zawiera definicji prawnej nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jako takich, w **decyzji ramowej** określono zawarte w prawie karnym definicje najpoważniejszych form rasizmu i ksenofobii. Nawoływanie do nienawiści w rozumieniu decyzji ramowej oznacza publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób mającej cechę objętą ochroną lub przeciwko członkowi takiej grupy³⁶. Przestępstwami z nienawiści w rozumieniu decyzji ramowej³⁷ nazywane są wszelkie przestępstwa³⁸ (przestępstwa podstawowe) inne niż nawoływanie do nienawiści, popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych (motywów związanych z uprzedzeniami).

Zarówno w przypadku nawoływania do nienawiści, jak i przestępstw z nienawiści to **motywy związane z uprzedzeniami** prowadzą sprawcę do działania. Osoby, w które działanie to jest wymierzone, wybierane są na podstawie ich rzeczywistego lub postrzeganego związku lub powiązania ze społecznością lub grupą mającą cechę objętą ochroną, wsparcia wobec tej społeczności lub grupy lub przynależności do niej³⁹. Są to czyny odnoszące się do „tożsamości” lub „przesłania”, ponieważ przesłanie, które ze sobą niosą – w szczególności że ofiary, w które wymierzone są działania, nie należą do tego społeczeństwa – jest kierowane nie tylko do ofiary, lecz także do jej społeczności lub grupy⁴⁰. W związku z tym motyw sprawcy ma kluczowe znaczenie dla odróżnienia tych przestępstw od innych czynów zabronionych oraz dla określenia ich większej powagi, biorąc pod uwagę szczególnie wpływ, jaki przestępstwa te wywierają na poszczególne ofiary, społeczności i ogół społeczeństwa⁴¹.

Element **nienawiści** jest nieodłączną cechą zarówno nawoływania do nienawiści, jak i przestępstw z nienawiści. Nienawiść prowadzi do dewaluacji godności ludzkiej osoby lub grupy i zagraża tej godności. Neguje równe traktowanie tych osób jako członków społeczeństwa⁴², w tym ich prawo do uczestnictwa w życiu politycznym lub społecznym – podstawowych zasad, na których opiera się UE. Zrozumienie roli nienawiści wobec osób o cechach objętych ochroną ma zasadnicze znaczenie dla uznawania i ścigania takich przestępstw w naszych systemach sądownictwa karnego oraz karania za nie.

³⁵ Jest to definicja operacyjna stosowana przez OBWE w jej sprawozdaniach dotyczących przestępstw z nienawiści na tle rasistowskim i ksenofobicznym (2021 r.), przestępstw z nienawiści ze względu na płeć (2021 r.), przestępstw z nienawiści na tle antysemitycznym (2019 r.), przestępstw z nienawiści na tle antymuzułmańskim (2018 r.), oparta na decyzji Rady Ministerialnej OBWE nr 9/09 z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści, uzgodniona w drodze konsensusu przez wszystkie państwa OBWE, w tym wszystkie państwa członkowskie UE. Koncepcję leżącą u podłoża takiej definicji i jej praktyczne konsekwencje dokładniej wyjaśniono w praktycznym przewodniku ODIHR OBWE pt. [„Hate Crime Laws – A Practical Guide”](#) (2009), s. 16.

³⁶ W art. 1 ust. 1 lit. a) decyzji ramowej zobowiązuje się państwa członkowskie do karania za „publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy”.

³⁷ Zob. art. 4: *Państwa członkowskie stosują niezbędne środki, aby w przypadku przestępstw innych niż te, o których mowa w art. 1 i 2, pobudki rasistowskie i ksenofobiczne mogły stanowić okoliczność obciążającą lub aby pobudki takie mogły być uwzględniane przez sądy przy wymiarze kary.*

³⁸ Takie jak przestępstwa przeciwko życiu, integralności cielesnej lub mieniu osoby.

³⁹ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 2.4.2.

⁴⁰ ODIHR OBWE, [„Hate Crime Laws – A Practical Guide”](#).

⁴¹ Zob. [wytyczne](#) dotyczące praktycznego stosowania decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych.

⁴² ODIHR OBWE, [„Hate Crime Laws – A Practical Guide”](#).

Biorąc pod uwagę szczególną cechę nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, tj. nienawiść wobec osób lub grup posiadających (lub postrzeganych jako posiadające) cechy objęte ochroną, nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści można uznać za „dziedzinę przestępczości” w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE.

Podobnie jak w przypadku innych przestępstw UE mających wspólną cechę, takich jak przestępczość zorganizowana lub terroryzm, nienawiść wobec osób o cechach objętych ochroną łączy szerszą grupę przestępstw. Podstawowym i wspólnym celem kryminalizacji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jest zwalczanie takiej nienawiści, co łączy te dwie kategorie przestępstw w obrębie jednej „dziedziny przestępczości”. Dodanie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jako dziedziny przestępczości umożliwiłoby Komisji zaproponowanie – na drugim etapie – prawa wtórnego, które uwzględniałoby w szczególności powiązane zmiany i wyzwania społeczne w miarę ich pojawiania się i rozwoju w przeszłości.

3.2. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści jako dziedzina szczególnie poważnej przestępczości

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści to szczególnie poważne przestępstwa ze względu na ich szkodliwe skutki dla osób i ogółu społeczeństwa, co podkopuje fundamenty UE.

3.2.1. Skutki dla wspólnych wartości

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści są sprzeczne ze wspólnymi wartościami i prawami podstawowymi UE zapisanymi w art. 2 i 6 TUE oraz w Karcie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka („ETPC”) konsekwentnie uznaje w swoim orzecznictwie szczególną powagę takich zachowań, biorąc pod uwagę ich skutki dla wartości i praw podstawowych. ETPC orzekł, że w przypadku gdy czyny stanowiące poważne przestępstwa wymierzone są przeciwko integralności cielesnej lub psychicznej osoby, jedynie skuteczne mechanizmy prawa karnego mogą zapewnić odpowiednią ochronę i służyć jako czynnik odstraszający. ETPC uznał w szczególności, że środki prawa karnego są wymagane w odniesieniu do bezpośrednich napaści werbalnych i groźb fizycznych motywowanych postawami dyskryminującymi⁴³.

Uznając, że tolerancja wobec wszystkich istot ludzkich i ich jednakowa godność stanowią fundament demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ETPC stwierdził, że „w demokratycznych społeczeństwach konieczne może być karanie wszelkich form wyrażania opinii, które propagują, promują lub uzasadniają nienawiść opartą na nietolerancji bądź podburzają do niej, a nawet zapobieganie im”⁴⁴. ETPC wskazał ponadto, że wobec osób odpowiedzialnych za najpoważniejsze przejawy nienawiści, nakłaniające innych do przemocy, mogą być również stosowane sankcje karne, jako środek ostateczny. Z tych powodów ETPC konsekwentnie uznawał w orzecznictwie, że prawo do wolności wypowiedzi

⁴³ ETPC, wyrok z 14.01.2020 r., Beizaras i Levickas przeciwko Litwie, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁴ ETPC, wyrok z 6.07.2006 r., Erbakan przeciwko Turcji, pkt 56.

nie uniemożliwia reakcji w ramach prawa karnego na niektóre formy nawoływania do nienawiści⁴⁵.

3.2.2. *Szkodliwe skutki dla poszczególnych ofiar i ich społeczności*

O szczególnej powadze nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści świadczy fakt, że szkodzą one poszczególnym ofiarom, szerzej pojętym społecznościom, a także całemu społeczeństwu.

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści naruszają prawo podstawowe ofiar do godności i do równości. Mają one poważne i często długotrwałe konsekwencje dla zdrowia i dobrostanu fizycznego i psychicznego ofiar.

Ofiary nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści są celem ataków ze względu na ich trwałe, niezmiennie cechy lub ze względu na jedną cechę, która stanowi istotę ich tożsamości⁴⁶. W wyniku tego czują się one zdevaluowane, niemile widziane, oczerniane i pogardzane w społeczeństwie z powodu swojej tożsamości. Oprócz szkodliwych skutków dla zdrowia fizycznego poziom szkód psychicznych (np. poczucie pogwałcenia i upokorzenia) spowodowanych aktami nienawiści jest w rzeczywistości często bardziej znaczący niż szkoda fizyczna wynikająca z samej przemocy⁴⁷. Ofiary przestępstw z nienawiści mogą doświadczać objawów ciężkiej traumy, takich jak depresja, podejrzliwość wobec innych, obwinianie siebie i głębokie poczucie izolacji. Doświadczenia te sprawiają, że przestępstwa z nienawiści różnią się od innych rodzajów przestępstw. Ponadto wiele ofiar przestępstw z nienawiści obwinia się i doświadcza braku pewności siebie⁴⁸.

Mówiąc bardziej ogólnie, ofiary przestępstw z nienawiści są również zmuszone do życia ze strachem przed ponowną wiktymizacją, a grupy bardziej wrażliwe, takie jak osoby starsze, dzieci oraz osoby z niepełnosprawnościami fizycznymi i zaburzeniami psychicznymi, stają się bardziej podatne jako obiekty nawoływania do nienawiści, jeżeli w swoim codziennym życiu opierają się na komunikacji w internecie. Ofiary nawoływania do nienawiści są również narażone na wykluczenie polityczne i społeczne, które zniechęca je do korzystania z opieki medycznej i innych ważnych usług⁴⁹. Ponadto ofiary, które zgłaszają doświadczanie nienawiści, często ryzykują wtórną wiktymizację⁵⁰, która może spowodować dalsze szkody

⁴⁵ ETPC, decyzja z 24.06.2003 r., Garaudy przeciwko Francji, pkt 1; decyzja z 13.11.2003 r., Gündüz przeciwko Turcji, pkt 37; decyzja z 16.11.2004 r., Norwood przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; wyrok z 10.07.2008 r., Soulas i Inni przeciwko Francji, pkt 47; wyrok z 9.02.2012 r., Vejdeland i Inni przeciwko Szwecji, pkt 59.

⁴⁶ Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Parlament Europejski, „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)” [Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści w UE oraz ocena podejść regulacyjnych do treści w internecie] (lipiec 2020 r.), s. 23.

⁴⁷ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej („FRA”), „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)” [„Nagłaśnianie przestępstw z nienawiści w Unii Europejskiej: uznawanie praw ofiar”] (2012), s. 20. Layla Okhai, „[How hate crime impacts mental health](#)” [„W jaki sposób przestępstwa z nienawiści wpływają na zdrowie psychiczne”] (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Zob. badanie uzupełniające, sekcje 4.2.3, 4.3.3 i 5.2.3.

⁴⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych, [Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech, 11 maja 2020 r.

⁵⁰ Wiktymizacja, która następuje nie jako bezpośredni skutek przestępstwa, lecz w wyniku sposobu traktowania ofiary przez policję i system sądownictwa karnego. Zob. badanie uzupełniające, sekcje 4.2.3, 4.3.3 i 5.2.3.

dla ofiary. W przypadku dzieci będących ofiarami nawoływanie do nienawiści może wyrządzić poważny negatywny wpływ na ich długoterminowy rozwój osobisty.

Przestępstwa wywołane nienawiścią wysyłają sygnały o odrzuceniu i dewaluacji całych grup i społeczności, a osoby tworzące te grupy i społeczności doświadczają strachu i czują się narażone na przyszłe ataki⁵¹. Należy zauważyć, że nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści mogą odbijać się echem wśród zwolenników sprawcy i siać dalej strach i zastraszenie. Prowadzi to zatem do utrwalania wzorca nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści skierowanych przeciwko innym osobom postrzeganim jako mające podobne cechy objęte ochroną lub jako powiązane z ofiarą⁵².

3.2.3. Szkodliwe skutki dla ogółu społeczeństwa

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści mają również silny wymiar społeczny. Stanowią one zagrożenie dla wartości demokratycznych, stabilności społecznej i pokoju⁵³ oraz pogłębiają podziały społeczne, osłabiają spójność społeczną i wywołują działania odwetowe, co prowadzi do przemocy i kontrprzemocy⁵⁴. Atmosferę konfliktu, strachu, polaryzacji i radykalizacji wynikającą z aktów motywowanych nienawiścią potwierdzili również respondenci uczestniczący w ukierunkowanych konsultacjach Komisji.

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści mają szkodliwy wpływ na prawa podstawowe, w szczególności na godność osoby ludzkiej, równość i wolność wypowiedzi. Ich efekt mrozący dla wolności wypowiedzi może prowadzić do tego, że użytkownicy mediów społecznościowych powstrzymują się od udziału w dyskusjach publicznych z powodu nienawistnych treści, które widzą⁵⁵. Nienawiść zatruwa również dialog polityczny i wpływa na gotowość obywateli do angażowania się w politykę i pełnienia oficjalnych funkcji związanych z widocznością publiczną, takich jak posłowie do parlamentu, burmistrzowie i politycy⁵⁶. Jeśli chodzi o kobiety w życiu publicznym, badanie przeprowadzone wśród 123 europejskich parlamentarzystek wykazało, że 46,9 %

⁵¹ ODIHR OBWE, „[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)” [„Zrozumienie potrzeb ofiar przestępstw z nienawiści”] (2020), s. 13. Na przykład znaczna liczba lesbijek, gejów i osób biseksualnych unika pewnych miejsc lub lokalizacji z obawy przed napaścią, groźbą lub nękaniami. Podobnie 37–41 % respondentów transpłciowych i interseksualnych stwierdziło, że z tego samego powodu „często” lub „zawsze” unika pewnych miejsc lub lokalizacji. FRA (2020), EU-LGBTI II (drugie badanie dotyczące osób LGBTI w UE): [A long way to go for LGBTI equality](#) [Długa droga do równości osób LGBTI], s. 47.

⁵² Zob. FRA, „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)” (2012), s. 19.

⁵³ Zob. [Strategia i plan działania Narodów Zjednoczonych w sprawie mowy nienawiści](#), maj 2019 r.; [Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji](#) (Rada Europy).

⁵⁴ Zob. badanie zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego pt. „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, lipiec 2020 r.; ODIHR OBWE, „[Hate Crime Laws – A Practical Guide](#)”, 2009 r.

⁵⁵ Z norweskiego [badania](#) wynika, że jeden na pięciu (19 %) użytkowników mediów społecznościowych powstrzymuje się od udziału w dyskusjach publicznych ze względu na widziane nienawistne treści. Odsetek ten wzrasta do 36 % wśród użytkowników należących do grup mniejszościowych.

⁵⁶ Badanie zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego pt. „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, lipiec 2020 r.

respondentek zgłosiło otrzymanie groźb śmierci, gwałtu lub pobicia, a 58,2 % było celem seksistowskich ataków w sieciach społecznościowych w internecie⁵⁷.

Dziennikarze często padają ofiarą⁵⁸ nawoływania do nienawiści w mediach społecznościowych i w rezultacie mogą wahać się, czy angażować się w debatę publiczną lub poruszać pewne tematy⁵⁹. Choć nawoływanie do nienawiści i groźby kierowane są przeciwko wszystkim dziennikarzom, ze statystyk wynika, że kobiety dziennikarki częściej niż mężczyźni są adresatkami groźb, zwłaszcza w formie molestowania w internecie, groźb gwałtu i morderstwa, a także nawoływania do nienawiści ze względu na płeć⁶⁰. Czasami ataki te są wynikiem zorganizowanych kampanii mających na celu zdyskredytowanie lub uciszenie dziennikarek.

Nawoływanie do nienawiści może prowadzić nie tylko do konfliktów, lecz także do przestępstw z nienawiści⁶¹. Dowody wskazują na „piramidę nienawiści”⁶² lub „drabinę szkody”, która zaczyna się od aktów uprzedzeń (np. nękanie, ośmieszanie, dehumanizacja) i dyskryminacji (np. gospodarczej, politycznej) i rozwija się w kierunku przemocy motywowanej uprzedzeniami, takiej jak morderstwa, gwałty, napaści, terroryzm, brutalny ekstremizm, a nawet ludobójstwo⁶³. Badania wskazują na związek między ukierunkowanymi, dyskryminującymi tweetami z danego miasta a dużą liczbą przestępstw z nienawiści w tym mieście⁶⁴. Organizacja Narodów Zjednoczonych („ONZ”) zwraca uwagę, że „podżeganie do przemocy przeciwko społecznościom lub osobom ze względu na ich tożsamość może przyczyniać się do umożliwienia masowych aktów okrucieństwa lub przygotowań do takich aktów [...] i jest zarówno sygnałem ostrzegawczym, jak i wczesnym wskaźnikiem ryzyka wystąpienia tych aktów”⁶⁵.

Z badań wynika również, że nawoływanie do nienawiści w mediach społecznościowych prowadzi do większej liczby przestępstw przeciwko mniejszościom w świecie rzeczywistym⁶⁶. Nawoływanie do nienawiści w internecie doprowadziło do nasilenia przemocy wobec uchodźców i imigrantów, mniejszości etnicznych i religijnych oraz osób

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; zob. również <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>

⁵⁸ Zob. Zalecenie Komisji w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej [C\(2021\) 6650 final](#) z 16.9.2021.

⁵⁹ [Badanie Eurobarometr 452 z 2016 r.](#) wykazało, że trzy czwarte dziennikarzy doświadczyło nawoływania do nienawiści w mediach społecznościowych, a w przypadku połowy z nich sprawia to, że wahają się, czy angażować się w dyskusję publiczną.

⁶⁰ Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka, [oświadczenie](#) specjalnego sprawozdawcy ds. przemocy wobec kobiet.

⁶¹ Rada Europy, [Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji](#).

⁶² Zob. [Liga Antydefamacyjna](#), 2018 r.

⁶³ Zob. [sprawozdanie](#) z badania opublikowane w ramach projektu SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness – rozwijanie kompetencji społeczno-emocjonalnych w celu zwiększania wzajemnej świadomości) zrealizowanego przez European Schoolnet, s. 33.

⁶⁴ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.2.3.

⁶⁵ Organizacja Narodów Zjednoczonych, [Plan działania](#) dla przywódców i podmiotów religijnych w celu zapobiegania podburzaniu do przemocy mogącej prowadzić do masowych aktów okrucieństwa, lipiec 2017 r.

⁶⁶ Na przykład w [badaniu](#) przeprowadzonym w ramach projektu HateLab Uniwersytetu Cardiff stwierdzono, że wraz ze wzrostem liczby nienawistnych tweetów pochodzących z jednego miejsca wzrosła również liczba przestępstw o podłożu rasowym i religijnym, które obejmowały przemoc, nękanie i uszkodzenie rzeczy.

LGBTIQ⁶⁷. Narażenie na nawoływanie do nienawiści lub bycie jego celem może również przyczyniać się do procesu radykalizacji i brutalnego ekstremizmu. Może to przejawiać się w internecie i poza nim w postaci wypowiedzi i propagandy, lecz może również prowadzić do brutalnych ataków ekstremistycznych lub terrorystycznych. Może to mieć destrukcyjne i fatalne konsekwencje dla społeczeństwa⁶⁸.

Przypominając, że internet zapewnił nowy wymiar dla wyrażania seksistowskiego nawoływania do nienawiści, Rada Europy podkreśliła, że zjawisko to „może prowadzić do eskalacji jawnie obraźliwych i groźnych czynów lub podżegania do nich, w tym niegodziwego traktowania w celach seksualnych lub przemocy seksualnej, działań potencjalnie śmiertelnych w skutkach lub samookaleczeń”⁶⁹. W tym kontekście szczególne zaniepokojenie budzi pojawienie się grup i społeczności internetowych, takich jak manosfera⁷⁰ i incelizm⁷¹, które zapewniają dodatkowe fora międzynarodowe mające na celu promowanie i rozpowszechnianie mizoginii i wrogości wobec kobiet⁷².

3.2.4. Skala nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści

Co dziesiąty (11 %) respondent LGBTIQ biorący udział w ankiecie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) wskazał, że został zaatakowany fizycznie lub seksualnie z powodu bycia osobą LGBTIQ (przy czym w przypadku respondentów transpłciowych i interseksualnych odsetek osób z doświadczeniem takich ataków w tym okresie był wyższy: odpowiednio: 17 % i 22 %), zaś 51 % respondentów w wieku 15-17 lat zgłosiło nękanie w szkole⁷³.

W czasie pandemii COVID-19 nastąpiło nasilenie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści wobec osób pochodzenia azjatyckiego, zwłaszcza Chińczyków, lub postrzeganych jako osoby pochodzenia azjatyckiego⁷⁴, w tym rasistowskich ataków i pobić, brutalnego nękania, gróźb i wyzwisk na tle rasistowskim⁷⁵. Z badania przeprowadzonego przez FRA wynika, że wśród respondentów pochodzenia romskiego i respondentów

⁶⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie ([2018/2869\(RSP\)](#)).

⁶⁸ Zob. również „[Hate Speech and Radicalisation Online](#)” [„Nawoływanie do nienawiści i radykalizacja w internecie”], sprawozdanie z badań OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner i Jakob Guhl (red.), 2019 r.

⁶⁹ [Zalecenie](#) CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zapobiegania seksizmowi i zwalczania go, 27 marca 2019 r., s. 9.

⁷⁰ Forum internetowe przeciwstawiające się feminizmowi, na którym mężczyźni zbierają się, aby dyskutować o płci, równości i męskości z nastawieniem pro-męskim, przypis 59, Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” [„Gniewna strona internetu: zagrożenie dla równości płci, demokracji i dobrostanu”] (2020).

⁷¹ Ruch/społeczność, które zyskały rozgłos głównie w ciągu ostatnich kilku lat; „mężczyźni będący incelami, tj. żyjący w mimowolnym celibacie (ang. *IN*voluntarily *CE*libate), zrzucając winę za swoje nieszczęście na kobiety, seksualnie zachłannych mężczyzn i społeczeństwo”, Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” (2020).

⁷³ FRA, [Drugie badanie dotyczące osób LGBTI w UE](#) (2020).

⁷⁴ Rada Europy, ECRI, [sprawozdanie roczne z działalności ECRI](#), marzec 2021 r.; [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide” [„COVID-19 podsyca antyazjatycki rasizm i ksenofobię na całym świecie”], 2020 r.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide”, 2020 r.

pochodzenia subsaharyjskiego lub północnoafrykańskiego odnotowywane są wyższe wskaźniki doświadczania dyskryminacji, nękania i przemocy motywowanych nienawiścią⁷⁶.

Według przeprowadzonego przez FRA badania z 2018 r. dotyczącego antysemityzmu 40 % Żydów w UE obawia się fizycznego ataku⁷⁷. Wyniki badania FRA z 2017 r. na temat mniejszości i dyskryminacji w UE⁷⁸ pokazują, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy 27 % muzułmanów doświadczyło nękania motywowanego nienawiścią, przy czym odsetek ten jest wyższy wśród muzułmanek publicznie noszących chusty (31 %).

Kobiety, zwłaszcza młode, są celem nawoływania do nienawiści ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim⁷⁹. Według globalnego badania z 2020 r. 52 % młodych kobiet i dziewcząt doświadczyło przemocy w sieci, w tym gróźb⁸⁰.

Ponadto istnieją również osoby mające co najmniej dwie cechy objęte ochroną, na przykład kobiety o kolorze skóry innym niż biały, które są o 84 % częściej niż białe kobiety wspominane w obraźliwych lub „problematycznych” tweetach⁸¹.

ONZ wyraziła zaniepokojenie nawoływaniem do nienawiści przeciwko osobom starszym, które „pojawiło się w debacie publicznej i w mediach społecznościowych jako wyraz międzypokoleniowych uraz”⁸². Osoby z niepełnosprawnościami są bardziej niż inne osoby narażone na stanie się ofiarą przestępstw z użyciem przemocy, w tym przestępstw z nienawiści, lub na zetknięcie się z nawoływaniem do nienawiści⁸³. Informacje zwrotne uzyskane w ramach konsultacji Komisji wykazały, że w niektórych państwach 21 % przestępstw z nienawiści zgłoszonych władzom jest popełnianych przeciwko osobom z niepełnosprawnościami⁸⁴. Na ogół ofiary są atakowane tylko dlatego, że są niepełnosprawne, są postrzegane jako niepełnosprawne lub są związane z osobą z niepełnosprawnościami⁸⁵. Ponadto Światowa Organizacja Zdrowia uważa, że znęcanie się nad osobami starszymi prawdopodobnie stanie się coraz większym problemem ze względu na starzenie się społeczeństwa⁸⁶.

⁷⁶ FRA, „[EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#)” [„EU-MIDIS II: Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji”] (2017).

⁷⁷ FRA, „[Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)” [„Doświadczanie i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE”], 10 grudnia 2018 r.

⁷⁸ FRA, Drugie [Badanie](#) Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji, 21 września 2017 r.

⁷⁹ Rada Europy, „[Combating sexist hate speech](#)” [„Zwalczanie seksistowskiego nawoływania do nienawiści”].

⁸⁰ Zob. [badanie](#) przeprowadzone przez World Wide Web Foundation i World Association of Girl Guides and Girls Scouts z wykorzystaniem platformy U-Report UNICEF, luty 2020 r.

⁸¹ Amnesty International, „[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)” [„Ustalenia z monitorowania trollingu: wykorzystywanie wiedzy społecznościowej, nauki o danych i uczenia maszynowego do pomiaru przemocy i wyzisków wobec kobiet na Twitterze”], 2018 r.

⁸² ONZ, informator polityczny: „[The Impact of COVID-19 on older persons](#)” [„Wpływ pandemii COVID-19 na osoby starsze”], maj 2020 r.

⁸³ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)” [„Jednakowa ochrona dla wszystkich ofiar przestępstw z nienawiści. Przypadek osób z niepełnosprawnościami”], marzec 2015 r.

⁸⁴ Zob. badanie uzupełniające, załącznik VII.

⁸⁵ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)”, marzec 2015 r., s. 2.

⁸⁶ Światowa Organizacja Zdrowia, „[Elder Abuse](#)” [„Znęcanie się nad osobami starszymi”], 2021 r.

Te dane liczbowe stanowią jedynie wierzchołek góry lodowej ze względu na niski poziom zgłaszania i rejestrowania incydentów⁸⁷ oraz nieporównywalne metody gromadzenia danych⁸⁸. Ze źródeł⁸⁹ wynika na przykład, że 88 % motywowanych nienawiścią ataków fizycznych na Romów nie zostało zgłoszonych; podobnie 79 % Żydów, którzy doświadczyli napaści, nie zgłosiło najpoważniejszych incydentów policji ani żadnej innej organizacji. Zgłoszono tylko co piąty (21 %) incydent przemocy fizycznej lub seksualnej wobec osób LGBTIQ⁹⁰. Wiek jest przykładem cechy, w przypadku której brak uznania jej za powód nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz brak kar za takie przestępstwa prowadzą do niższego poziomu zgłaszania i braku informacji na temat skali nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści wobec osób starszych⁹¹. AGE Platform Europe⁹² ubolewa w szczególności nad tymi „ukrytymi realiami pomimo niepokojącego poziomu rozpowszechnienia tego zjawiska w całej Europie” i zwraca uwagę, że niewidoczność ofiar w starszym wieku i brak ich ochrony to problemy pogłębione wskutek braku świadomości wieku jako możliwej pobudki przestępstw z nienawiści.

3.2.5. Reakcja w zakresie prawa karnego w państwach członkowskich

Powaga wyżej opisanych skutków skłoniła państwa członkowskie do kryminalizacji niektórych form nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści. Kryminalizacja tych zachowań jest sygnałem szczególnej dezaprobaty społecznej. Świadczy to o szczególnej powadze i niebezpieczeństwie tych zachowań mających wyjątkowo destrukcyjny wpływ na prawa podstawowe.

W wyniku transpozycji decyzji ramowej do prawa krajowego **nawoływanie do nienawiści** ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie, przynależność narodową lub etniczną⁹³ jest kryminalizowane we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto państwa członkowskie wyraźnie objęły kryminalizacją nawoływanie do nienawiści również ze względu na inne cechy objęte ochroną: 20 państw członkowskich kryminalizuje nawoływanie do nienawiści ze względu na orientację seksualną⁹⁴, a 17 państw członkowskich – ze względu na płeć/płeć społeczno-kulturową⁹⁵. Ponadto 14 państw członkowskich kryminalizuje

⁸⁷ Zob. również [publikacja](#) ODIHR OBWE, w której stwierdzono, że brak rejestrowania przestępstw z nienawiści oznacza, iż ofiary i ich potrzeby zbyt często pozostają niewidoczne, 16 listopada 2020 r.

⁸⁸ Według badania uzupełniającego z konsultacji z zainteresowanymi stronami wynika, że większość z nich jest zdania, iż liczba incydentów nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jest w ich państwach członkowskich niedoraportowana.

⁸⁹ Zob. badanie FRA „[Roma and Travellers in Six Countries](#)” [Romowie i Trawelerzy w sześciu krajach], 2020 r. oraz badanie FRA „[Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)” [Doświadczenia i postrzeganie antysemityzmu – Drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE], 2018 r.

⁹⁰ FRA, drugie badanie dotyczące osób LGBTI w UE, „[A long way to go for LGBTI equality](#)”, s. 38 i 46.

⁹¹ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe to europejska sieć organizacji non-profit zrzeszających osoby w wieku 50+ lat i działających na ich rzecz; zob. odpowiedź AGE Platform Europe na konsultacje Komisji.

⁹³ Takie pobudki określono w decyzji ramowej, o której mowa powyżej, zob. również badanie uzupełniające, sekcje 4.2.1 i 4.3.1. Transpozycja do prawa krajowego jednak nie zawsze była prawidłowa czy kompletna. Z tego względu Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko niektórym państwom członkowskim.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Spośród tej grupy 14 państw członkowskich (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT i SI) odnosi się konkretnie do pobudki związanej z płcią/płcią społeczno-kulturową, 10 państw członkowskich (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) odnosi się (alternatywnie lub dodatkowo) do pobudki związanej

nawoływanie do nienawiści ze względu na niepełnosprawność⁹⁶, a sześć państw członkowskich – ze względu na wiek⁹⁷. Ponadto, osiem państw członkowskich⁹⁸ objęło kryminalizacją (alternatywnie lub dodatkowo) nawoływanie do nienawiści bez określania objętych ochroną cech grup, pozostawiając kwestię kryminalizacji nawoływania do nienawiści otwartą, co ma na celu ochronę wszelkich grup mniejszościowych lub części społeczeństwa⁹⁹.

Przestępstwa z nienawiści są również powszechnie kryminalizowane we wszystkich państwach członkowskich, albo jako odrębne przestępstwo w przypadku konkretnych przestępstw, albo jako ogólna okoliczność obciążająca w przypadku wszystkich przestępstw popełnionych z motywów związanych z uprzedzeniami. Oprócz kryminalizacji przestępstw z nienawiści ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną w wyniku transpozycji decyzji ramowej do prawa krajowego 19 państw członkowskich kryminalizuje przestępstwa z nienawiści ze względu na orientację seksualną¹⁰⁰, a 17 państw członkowskich – ze względu na płeć/płeć społeczno-kulturową¹⁰¹. Dodatkowo 13 państw członkowskich kryminalizuje przestępstwa z nienawiści ze względu na niepełnosprawność¹⁰², a 10 państw członkowskich – ze względu na wiek¹⁰³. Ponadto 15 państw członkowskich¹⁰⁴ dalej sądom krajowym możliwość uwzględnienia motywacji sprawcy przestępstwa przy podejmowaniu decyzji o sankcji karnej, jako alternatywa lub uzupełnienie samego przestępstwa z nienawiści. Niektóre państwa członkowskie nie określiły cech objętych ochroną, aby potencjalnie objąć przestępstwa z nienawiści z wszelkich pobudek będących formą nietolerancji.

3.3. Transgraniczny wymiar nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści

O transgranicznym wymiarze nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści świadczą **rodzaj i skutki** tych zjawisk, a także istnienie **szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania**.

Jest to oczywiste w przypadku **nawoływania do nienawiści** w internecie. Ze względu na transgraniczny charakter internetu nawoływanie do nienawiści w sieci szybko się rozprzestrzenia i jest dostępne dla wszystkich i wszędzie. Ułatwia to grupom propagującym nienawiść poszerzanie grona odbiorców o kraje znajdujące się w podobnej sytuacji

z tożsamością płciową, a dwa państwa członkowskie (BE i EL) odnoszą się do pobudki związanej z cechami płciowymi.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Na przykład w prawie niemieckim kryminalizuje się nawoływanie do nienawiści wobec grup o szczególnych cechach, takich jak grupy rasowe lub religijne, ale również „wobec części społeczeństwa”.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Należy zauważyć, że niektóre państwa członkowskie kryminalizują tylko konkretne przestępstwa w odniesieniu do orientacji seksualnej.

¹⁰¹ Spośród tej grupy 13 państw członkowskich (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) odnosi się konkretnie do pobudki związanej z płcią/płcią społeczno-kulturową, 11 państw członkowskich (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) odnosi się (alternatywnie lub dodatkowo) do pobudki związanej z tożsamością płciową, a cztery państwa członkowskie (BE, EL, FR, MT) odnoszą się do pobudki związanej z cechami płciowymi.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

politycznej lub społecznej¹⁰⁵. Na wymiar transgraniczny zwróciła również uwagę większość zainteresowanych stron, które udzieliły odpowiedzi, podając także konkretne przykłady¹⁰⁶, w ramach ukierunkowanych konsultacji przeprowadzonych przez Komisję. Na przykład odnotowano nasilenie się nawoływania do nienawiści ze względu na cechy płciowe, a w szczególności nawoływania do nienawiści wobec osób interseksualnych przez grupy działające w wymiarze transgranicznym¹⁰⁷. Wszechobecność nawoływania do nienawiści ze względu na płeć społeczno-kulturową podkreśliła również Rada Europy¹⁰⁸, apelując o podjęcie bardziej zdecydowanych działań w celu zwalczania tego zjawiska.

Mowa nienawiści wyrażana poza internetem (np. w prasie drukowanej, przekazach telewizyjnych, wystąpieniach politycznych lub w ramach imprez sportowych) ma jednak wymiar transgraniczny, o czym świadczą jej skutki, ponieważ przesłania takie są łatwo powielane i szeroko rozpowszechniane ponad granicami. Ponad 80 % respondentów biorących udział w ukierunkowanych konsultacjach uznało, że nawoływanie do nienawiści poza internetem ma efekt rozlewania się w wymiarze transgranicznym¹⁰⁹. Respondenci ci zwracają uwagę na fakt, że nienawistne przesłania są opracowywane i rozpowszechniane przez sieci zrzeszające członków z wielu krajów. Ponadto ideologie leżące u podłoża nawoływania do nienawiści są rozwijane na arenie międzynarodowej, a zatem są zjawiskami transgranicznymi¹¹⁰.

Transgraniczny wymiar **przestępstw z nienawiści** jest bezpośrednio związany z transgranicznym wymiarem nawoływania do nienawiści. Nienawiść przemieszcza się ponad granicami państw, prowadząc do spirali przemocy. Podobnie jak w przypadku nawoływania do nienawiści ideologie leżące u podłoża przestępstw z nienawiści mogą być rozwijane na arenie międzynarodowej i szybko rozpowszechniane w internecie. Przestępstwa z nienawiści mogą być popełniane przez sieci z udziałem członków z szeregu krajów (w UE lub poza nią), którzy inspirują, organizują lub przeprowadzają ataki fizyczne. Counter Extremism Project¹¹¹,

¹⁰⁵ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.3.4; Liga Antydefamacyjna, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)” [„Żołnierze Odyna w Stanach Zjednoczonych: skrajna antyuchodźcza grupa europejska przybywa do Ameryki”], 2016 r.; Żołnierze Odyna to kontrowersyjna antyimigrancka, antymuzułmańska i nienawidząca uchodźców grupa ideologiczna, która powstała w Finlandii i rozprzestrzeniła się do Stanów Zjednoczonych.

¹⁰⁶ Konkretnym przykładem transgranicznego efektu rozlewania się nawoływania do nienawiści w internecie jest kampania #DefendEurope prowadzona przez francuski skrajnie prawicowy ruch intelektualny „Nouvelle Droite”, która uwydatnia zakres współpracy ponadideologicznej i transgranicznej oraz mobilizację skrajnej prawicy na całym świecie, tj. w Zjednoczonym Królestwie, Austrii, we Francji, w Niemczech, Szwecji, Niemczech, Norwegii, we Włoszech i w Stanach Zjednoczonych; zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.3.4.

¹⁰⁷ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.2.4.

¹⁰⁸ [Zalecenie](#) CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zapobiegania seksizmowi i zwalczania go, 27 marca 2019 r.

¹⁰⁹ Zob. badanie uzupełniające, załącznik VI.

¹¹⁰ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 4.2.4; zob. również załącznik VII do badania uzupełniającego, w którym to załączniku zamieszczono różne przykłady transgranicznych skutków nawoływania do nienawiści poza internetem, np. związane z funkcjonowaniem skrajnie prawicowej greckiej organizacji Złoty Świt, oraz dokonano porównań z rozpowszechnianiem poza internetem i efektem rozlewania się w państwach członkowskich teorii spiskowych – takich jak teoria „wielkiego zastąpienia” – w drodze wydarzeń, wieców i chwytów propagandowych poza internetem.

¹¹¹ Counter Extremism Project, „[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity. Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)” [„Brutalny prawicowy ekstremizm i terroryzm – transnarodowa łączność, definicje, incydenty, struktury i środki przeciwdziałania”], 2020 r., s. 12, 79 i 145.

Soufan Center¹¹² i Liga Antydefamacyjna¹¹³ dostarczają przykładów transnarodowej działalności różnych grup, które wywierają wpływ i inspirują ponad granicami. Przepęstwa z nienawięci mogą równię stwarzać atmosferę strachu lub konfliktów społecznych, która może przenikać z jednego państwa członkowskiego UE do drugiego¹¹⁴. Nawoływanie do nienawięci i przepęstwa z nienawięci mogą równię prowadzić do radykalizacji i powstawania brutalnych ugrupowań ekstremistycznych, które przekraczają granice i są jednolite pod względem ideologii.

Podobnie to samo zjawisko może prowadzić do powielania przepęstwa z nienawięci w innym państwie lub do wzorców następczych polegających na powtarzaniu przepęstwa popełnionego w kraju, w którym miało miejsce jako pierwsze. Może to mieć miejsce równię wtedy, gdy wokół konkretnych przepęstwa z nienawięci istnieje rozgłos zachęający inne osoby do popełnienia podobnych przepęstwa („efekt naśladownictwa”). Oprócz faktycznego popełnienia przepęstwa z nienawięci skutki psychologiczne dla osób i społeczeństwa mogą z łatwością wykraczać poza granice, stwarzając środowisko strachu i konfliktów społecznych. Przepęstwa i wydarzenia mające miejsce w różnych częściach świata, w tym ruch Black Lives Matter, miały wpływ na szereg państw. Większość respondentów uczestniczących w konsultacjach Komisji dostrzegła efekt transgranicznego rozlewania się przepęstwa z nienawięci¹¹⁵.

Jest to globalne zjawisko, które wywiera skutki bez względu na położenie geograficzne. UE może dawać dobry przykład na całym świecie, a pomysły i inicjatywy zapoczątkowane gdzie indziej mogą przyczynić się do bardziej skutecznych działań w Europie.

Kontekst ten uwydatnia **szczególną potrzebę wspólnego zwalczania nawoływania do nienawięci i przepęstwa z nienawięci**.

Szczególna potrzeba wspólnego zajęcia się tymi zjawiskami wynika z poważnych skutków nawoływania do nienawięci i przepęstwa z nienawięci dla podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE. Ochrona naszych wspólnych wartości wymaga wspólnego działania.

Negatywne skutki nawoływania do nienawięci i przepęstwa z nienawięci wykraczają poza skutki dla poszczególnych ofiar i mogą mieć wpływ na grupy lub społeczności osób żyjących w różnych krajach. Brak kryminalizacji nawoływania do nienawięci i przepęstwa z nienawięci w kilku państwach członkowskich może osłabić wysiłki na rzecz skutecznego zwalczania tych zjawisk i na rzecz łagodzenia efektu rozlewania się. Brak wspólnego podejścia do kryminalizacji skutkuje równię lukami i niejednolitą ochroną ofiar takich czynów w całej UE, ponieważ jedynie osoby uznane za ofiary przepęstwa mają dostęp do środków dochodzenia roszczeń i wsparcia przewidzianych w prawie UE. Co więcej, fragmentaryczne podejście może wysyłać społeczeństwu mieszane sygnały, że takie czyny nie

¹¹² Soufan Center, „[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)” [„Ekstremizm białej supremacji: transnarodowy rozwój brutalnego ruchu białych supremacjonistów”], 2019 r., s. 11.

¹¹³ Liga Antydefamacyjna, „[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)” [„Nienawiść ponad granicami: umiędzynarodowienie białej supremacji”].

¹¹⁴ Zob. badanie uzupełniające, sekcja 5.2.4.

¹¹⁵ Zob. badanie uzupełniające, sekcje 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 i 5.2.5.

są traktowane poważnie i mogą być popełniane bezkarnie¹¹⁶, że są uznawane za „normalne” lub nawet postrzegane w niektórych krajach jako usankcjonowanie lub tolerancja takiego zachowania przez państwo¹¹⁷.

Ponadto szczególna potrzeba wspólnego zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści wynika z wysiłków podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, aby we własnym zakresie kryminalizować różne formy przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści. Takie podejście prowadzi do fragmentacji i braku równych szans dla osób, które mogą paść ofiarą nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści.

3.4. Rozwój przestępczości

Według ONZ w ostatnich latach nastąpiło alarmujące nasilenie nawoływania i podżegania do nienawiści w internecie i poza nim¹¹⁸. Od 2007 r., kiedy Komisja zaproponowała uznanie czynów rasistowskich i ksenofobicznych za karalne we wszystkich państwach członkowskich, liczba przypadków nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści stale rośnie¹¹⁹. Wzrost ten jest związany ze zmianami w środowisku społecznym, gospodarczym i technologicznym. Większość respondentów (ponad 60 %) biorących udział w ukierunkowanych konsultacjach Komisji również dostrzegła wzrost liczby przypadków nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w latach 2018–2020 w porównaniu z wcześniejszym okresem, tj. latami 2015–2017. Jednym z czynników przyczyniających się do tego stanu rzeczy były zwiększone przepływy migracyjne, kryzysy gospodarcze i społeczne (w tym pandemia COVID-19) oraz lepszy dostęp do informacji w internecie, w tym powszechniejsze korzystanie z sieci społecznościowych, prowadzące do szybkiej wymiany treści¹²⁰.

Internet stanowi kanał intensywniejszego i łatwo udostępnianego nawoływania do nienawiści w sieci. Osoby nawołujące do nienawiści w internecie są do takiego zachowania zachęcane poczuciem anonimowości i bezkarności w internecie i wynikającym z tego brakiem zahamowań, co zwiększa ryzyko, że będą nadal popełniać takie przestępstwa.

Gwałtowny wzrost liczby brutalnych ekstremistów i grup o takim charakterze w całej Europie był jednym z czynników, które przyczyniły się do polaryzacji i radykalizacji społeczeństwa. To z kolei doprowadziło do częstszego występowania nawoływania do nienawiści wobec grup zmarginalizowanych i kobiet. W 2019 r. Parlament Europejski zwrócił uwagę na to zjawisko w rezolucji w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie i wezwał państwa członkowskie do potępienia i karania „przestępstw z nienawiści, mowy nienawiści i szukania kozła ofiarnego przez polityków i urzędników publicznych [...]”,

¹¹⁶ Zob. przypis 5, Rada Europy, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, [zalecenie nr 15 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie zwalczania mowy nienawiści](#), 8 grudnia 2015 r.

¹¹⁷ ETPC, wyrok z 17.01.2017 r., Király i Dömötör przeciwko Węgrom.

¹¹⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych, [Plan działania](#) dla przywódców i podmiotów religijnych w celu zapobiegania podburzaniu do przemocy mogącej prowadzić do masowych aktów okrucieństwa, lipiec 2017 r.

¹¹⁹ „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, lipiec 2020 r.

¹²⁰ Zob. badanie uzupełniające, sekcje 4.2.1, 4.3.1 i 4.3.2.

ponieważ bezpośrednio przyczyniają się do uznawania nienawiści i przemocy w społeczeństwie za coś normalnego i do nasilania się tych zjawisk”¹²¹.

ECRI podkreśliła, że podczas różnych kampanii wyborczych w 2019 r. odnotowano nasilenie nawoływania do nienawiści o charakterze ultranacjonalistycznym, ksenofobicznym, rasistowskim i homo-/transfobicznym, coraz bardziej przenikającego wypowiedzi w mediach społecznościowych i często nadającego im ton¹²². Według ECRI obraźliwe i poniżające uwagi na temat członków grup mniejszościowych są obecnie łatwiej akceptowane niż w przeszłości. Co więcej, Rada Europy ostrzegła w związku z tym, że Europa „stoi w obliczu szokującej rzeczywistości: liczba przestępstw z nienawiści na tle antysemickim, antymuzułmańskim i z innych pobudek rasistowskich rośnie w zatrważającym tempie”¹²³.

Pandemia COVID-19 stworzyła atmosferę, w której nawoływanie do nienawiści rozkwitło, stając się „tsunami nienawiści i ksenofobii”¹²⁴. Europol¹²⁵ podkreślił, że pandemia COVID-19 i wynikające z niej kryzysy gospodarczy i społeczny doprowadziły do radykalizacji postaw i zwiększenia akceptacji dla zastraszania, w tym dla nawoływania do aktów przemocy. W sprawozdaniu rocznym za 2020 r. ECRI podkreśliła zwiększone narażenie na nawoływanie do nienawiści i przemoc w przypadku pewnych grup¹²⁶, które są obwiniane za znaczące rozprzestrzenianie wirusa. Należą do nich Romowie i migranci, których dostęp do opieki zdrowotnej i środków wsparcia publicznego stał się jeszcze trudniejszy¹²⁷, a także osoby pochodzenia azjatyckiego lub postrzegane jako mające takie pochodzenie¹²⁸. Nasiliły się również teorie spiskowe w odniesieniu do niektórych grup, co doprowadziło do nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści¹²⁹. Badania pokazują na przykład, że w pierwszych dwóch miesiącach 2021 r. (podczas pandemii) w porównaniu z tym samym okresem w 2020 r. (przed pandemią) odnotowano siedmiokrotny wzrost liczby przypadków publikowania treści antysemickich na zbadanych kanałach francuskich oraz ponad trzynastokrotny wzrost na kanałach niemieckich¹³⁰.

¹²¹ Parlament Europejski, rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasburg, 2018 r.

¹²² [Sprawozdanie roczne ECRI za 2019 r.](#)

¹²³ [Oświadczenie](#) Mariji Pejčinović Burić, sekretarz generalnej Rady Europy, 27 lutego 2020 r.

¹²⁴ [Światowy apel](#) sekretarza generalnego ONZ António Guterresa w sprawie przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści związanemu z COVID-19 i zwalczania go, Nowy Jork, 8 maja 2020 r.

¹²⁵ [Sprawozdanie Europolu dotyczące sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w Unii Europejskiej z 2021 r.](#), s. 28.

¹²⁶ Zob. także [Europejska Sieć Przeciwko Rasizmowi](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; zob. również [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights – News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#) [Nadzwyczajne posiedzenie prezydium ECRI i wymiana poglądów z dyrektorem FRA i Specjalnym Przedstawicielem UE ds. Praw Człowieka – Aktualności Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)].

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [sprawozdanie roczne z działalności ECRI](#), marzec 2021 r.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, [„From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19”](#) [„Z pozycji skrajnej na czołową: jak skrajnie prawicowe ruchy na całym świecie zareagowały na COVID-19” (lipiec 2020 r.); zob. także [wyniki](#) konsultacji zorganizowanych przez Centrum Dialogu Międzyreligijnego i Europejską Radę Przywódców Religijnych/Religii na rzecz Pokoju w Europie, 20 kwietnia 2021 r.

¹³⁰ Zob. badanie przygotowane przez Instytut na rzecz Strategicznego Dialogu na zlecenie Komisji Europejskiej, [„The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic – A study of French and German content”](#) [„Nasilenie antysemityzmu w sieci podczas pandemii – badanie treści w języku francuskim i niemieckim”], kwiecień 2021 r.

Pandemia uwypukliła również napięcia międzypokoleniowe i doprowadziła do ponownego pojawienia się w mediach społecznościowych wrogich przekazów uznawanych za nawoływanie do nienawiści wobec osób starszych, które jako należące do słabszej grupy społecznej częściej były nękaną w czasie pandemii i były bardziej narażone na doświadczenie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści¹³¹.

Osoby identyfikujące się jako LGBTIQ doświadczają wzrostu przemocy od początku pandemii¹³². „Orientacja seksualna lub tożsamość płciowa” była trzecią najczęstszą pobudką zgłoszonych przestępstw z nienawiści (18,35 %) według sprawozdania na temat przestępstw z nienawiści za 2019 r. sporządzonego przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) – oznacza to wzrost w porównaniu z 2018 r. (z 14,61 %)¹³³. W Europie nasila się również nawoływanie do nienawiści ze względu na płeć – dochodzi do niego w internecie i poza nim oraz we wszystkich formach interakcji społecznych (np. w szkole, w pracy, w przestrzeni publicznej). Częstość występowania wszystkich form cyberprzemocy wobec kobiet ze względu na płeć, w tym mizoginicznego nawoływania do nienawiści, wzrastała już przed pandemią COVID-19, prowadząc do normalizacji przemocy wobec kobiet. W sprawozdaniu¹³⁴ na temat napastowania w internecie kobiet na stanowiskach ministerialnych Centrum Doskonałości Komunikacji Strategicznej NATO ustaliło, że tematy, które wywołały najwięcej obraźliwych komunikatów w internecie, to pandemia COVID-19, imigracja, stosunki UE i liberalna polityka społeczna.

Jeżeli przyrzeć się najnowszym zmianom legislacyjnym, w ostatnich latach można zaobserwować stopniowy wzrost kryminalizacji ze względów innych niż określone w decyzji ramowej. Obecnie 11 państw członkowskich¹³⁵ proceduje wnioski ustawodawcze lub rozpoczęło procedury ustawodawcze mające na celu dalszą kryminalizację nawoływania do nienawiści lub przestępstw z nienawiści. Spośród nich dziewięć państw członkowskich¹³⁶ zaproponowało dodanie określonych pobudek do swoich przepisów dotyczących nawoływania do nienawiści lub przestępstw z nienawiści.

4. Wartość dodana rozszerzenia wykazu przestępstw UE

4.1. Skuteczna reakcja na szczeblu UE

Na podstawie powyższej oceny Komisja uznaje niniejszą inicjatywę za najskuteczniejszą reakcję na szczeblu UE na zidentyfikowane wyzwania. W szczególności wyłącznie wspólna

¹³¹ Zob. informacje zwrotne przekazane przez AGE Platform Europe w ramach konsultacji przeprowadzonych przez Komisję, [oświadczenie](#) sekretarza generalnego ONZ António Guterresa oraz badanie uzupełniające, sekcja 4.2.1.

¹³² Zob. Komitet Sterujący ds. Różnorodności, Włączenia i Przeciwdziałania Dyskryminacji przy Radzie Europy, „[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)” [„COVID-19: analiza wymiarów przeciwdziałania dyskryminacji oraz promowania różnorodności i włączenia społecznego w państwach członkowskich Rady Europy”] (2020 r.), s. 19. Zob. również [sprawozdanie FRA z 2019 r. na temat pandemii i jej wpływu na prawa podstawowe](#), sprawozdanie FRA „[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)” [„Pandemia koronawirusa a prawa podstawowe: przegląd roku”] (2021 r.) i [sprawozdanie ECRI za 2020 r.](#)

¹³³ ODIHR, [sprawozdanie na temat przestępstw z nienawiści](#), 2019 r.; zob. [doniesienia prasowe](#), według których w Hiszpanii liczba przestępstw z nienawiści wobec osób LGBTIQ w pierwszej połowie 2021 r. wzrosła o 43 %.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Zob. badanie uzupełniające, sekcja 3.7. Należy zauważyć w szczególności, że reforma zaproponowana we Włoszech nie została jeszcze przyjęta.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

inicjatywa na szczeblu UE może skutecznie chronić wspólne wartości zapisane w art. 2 TUE, które są podważane przez wszelkie formy nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, niezależnie od osób i grup, w które czyny te są wymierzone.

Wspólne starania mogą stanowić skuteczną i konsekwentną odpowiedź na wyzwania związane z transgranicznym charakterem tych dwóch zjawisk, jak również z ich skalą i tendencją wzrostową. Biorąc pod uwagę obecne rozbieżne i fragmentaryczne podejścia przyjęte przez państwa członkowskie w prawie karnym oraz ich ograniczony wpływ na szczeblu UE, niniejsza inicjatywa odnosi się do problemu transgranicznego w sposób kompleksowy.

Jedynie wspólne podejście do kryminalizacji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści na szczeblu unijnym może zapewnić spójną ochronę ofiar takich czynów w całej UE. Obejmuje to dostęp ofiar do szczególnych środków ochrony przysługujących na mocy dyrektywy o prawach ofiar najbardziej bezbronnych ofiarom przestępstw. Biorąc pod uwagę transgraniczny wymiar nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz potrzebę zapewnienia rozwiązania w zakresie prawa karnego, kluczowe znaczenie będzie miała współpraca między organami sądowymi. Wspólna reakcja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych może pogłębić wzajemne zaufanie i współpracę sądową – podstawowe zasady unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z poszanowaniem praw podstawowych.

4.2. Brak alternatyw dla rozszerzenia wykazu przestępstw UE

Chociaż może występować częściowe pokrywanie się z niektórymi dziedzinami przestępczości wymienionymi w art. 83 ust. 1 TFUE¹³⁷, na razie nie można było przyjąć na szczeblu UE norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w przypadku nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jako takich.

Częściowe pokrywanie się „przestępczości komputerowej” oraz przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści w szczególności nie umożliwiłoby przyjęcia minimalnych przepisów prawa karnego obejmujących wszystkie formy nawoływania do nienawiści, niezależnie od stosowanych środków. Mogłoby umożliwić przyjęcie norm minimalnych dotyczących nawoływania do nienawiści rozpowszechnianego w internecie, ale nie nawoływania do nienawiści odbywającego się i rozpowszechnianego za pomocą innych środków, np. przez publiczne udostępnianie lub rozpowszechnianie treści lub obrazów, w ramach zgromadzeń publicznych (np. imprez sportowych), transmisji telewizyjnych i wystąpień politycznych. To by oznaczało istnienie jednolitych, zharmonizowanych unijnych ram prawa karnego dotyczących nawoływania do nienawiści za pomocą środków cyfrowych, a w przypadku nawoływania do nienawiści za pośrednictwem innych środków w całej UE panowałoby podejście zróżnicowane i fragmentaryczne. Do podobnego nieuzasadnionego rozdzielenia doszłoby między kryminalizacją nawoływania do nienawiści a kryminalizacją przestępstw z nienawiści, ponieważ przestępstwa z nienawiści nie byłyby objęte podstawą prawną dotyczącą „przestępczości komputerowej”. Taka fragmentaryczna kryminalizacja nie jest w stanie skutecznie i kompleksowo służyć zwalczaniu tych ściśle ze sobą powiązanych zjawisk.

¹³⁷ W przypadku różnych istniejących dziedzin przestępstw UE, takich jak „przestępczość zorganizowana” i „nielegalny handel narkotykami” lub „seksualne wykorzystywanie kobiet”, również dochodzi do ich pokrywania się, jednak uznaje się je za odrębne dziedziny przestępczości.

Niektóre przypadki przestępstw z nienawiści można – w szczególnych okolicznościach – uznać za wchodzące w zakres „terroryzmu” i kwalifikujące się jako przestępstwa terrorystyczne, mianowicie przypadki, w których można ustalić zamiar terrorystyczny, np. zamiar poważnego zastraszenia ludności¹³⁸. Pomimo takiego możliwego pokrywania się „terroryzm” i definicja przestępstw o charakterze terrorystycznym nie będą miały zastosowania do wszystkich przypadków przestępstw z nienawiści, a zatem nie mogą być wykorzystywane do kompleksowej kryminalizacji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści.

W tym kontekście wydaje się, że jedynie określenie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści jako nowej, odrębnej dziedziny przestępczości może umożliwić skuteczne i kompleksowe podejście prawnokarne do tych zjawisk na szczeblu UE.

Z tego powodu niniejszą inicjatywę Komisji można uznać za zgodną z zasadą pomocniczości, która – jak się wydaje – jest nierozdzielnie związana ze spełnieniem kryteriów określonych w art. 83 ust. 1 TFUE. Ponadto inicjatywa ta jest proporcjonalna do zamierzonego celu. W szczególności nie stwarza ona sama w sobie żadnych obciążeń finansowych ani administracyjnych dla UE, rządów krajowych, władz regionalnych lub lokalnych, podmiotów gospodarczych ani obywateli.

5. Wniosek

Pilna potrzeba zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w całej UE wymaga wspólnych działań i zaangażowania.

W niniejszym komunikacie Komisja za zgodą Parlamentu Europejskiego zwraca się do Rady, by podjęła tę inicjatywę i zdecydowała się rozszerzyć wykaz przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści. W tym celu komunikatowi towarzyszy inicjatywa Komisji w sprawie przyjęcia decyzji Rady zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE.

Po przyjęciu przez Radę decyzji Komisja będzie uprawniona do proponowania przepisów w celu kryminalizacji na szczeblu UE nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści. Komisja zaproponuje – uwzględniając w szczególności krajowe ramy prawne oraz w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim – zdecydowaną reakcję na wyzwania, które nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści stwarzają w całej UE obecnie i będą stwarzać w przyszłości.

¹³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, Dz.U. L 88 z 31.3.2017, s. 6.